

Birmingham und das Black Country: wirtschaftlicher und raumstruktureller Wandel in der West Midlands Conurbation

Burdack, Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Burdack, J. (1993). Birmingham und das Black Country: wirtschaftlicher und raumstruktureller Wandel in der West Midlands Conurbation. *Europa Regional*, 1.1993(2), 31-39. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48522-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Birmingham und das Black Country

Wirtschaftlicher und raumstruktureller Wandel in der West Midlands Conurbation

JOACHIM BURDACK

Die Stadtregion um Birmingham und dem Black Country (Wolverhampton, Dudley, Sandwell und Wasall) – die sog. West Midlands Conurbation¹ – ist das wirtschaftliche Zentrum der West Midlands Region und eine der größten Bevölkerungsagglomerationen in Großbritannien². In einem schmerzhaften Transformationsprozeß vollzieht sich hier seit den siebziger Jahren ein Wandel des „*industrial heartland*“ zu einer stärker auf Dienstleistungen ausgerichteten Metropole. Mit dem wirtschaftlichen Wandel gehen auch Veränderungen persistenter Raumstrukturen einher. Die Revitalisierungsmaßnahmen folgen überwiegend ökonomischen Zielsetzungen, um Birmingham als „*the principal international business centre outside London*“ (Birmingham City Council 1991, S.13) zu etablieren.

In diesem Aufsatz wird ein erstes Beispiel der Entwicklung einer Regionalmetropole unter dem wachsenden Einfluß von europäischer Integration und wirtschaftlicher Umstrukturierung dargestellt.

Der Aufsatz gibt einen Überblick über die aktuellen Entwicklungstendenzen der Raumstruktur in der West Midlands Conurbation anhand ausgewählter Teilräume. Speziell eingegangen wird dabei auf das Stadtzentrum von Birmingham, die alten Industrieflächen und die städtische Peripherie. Diese Gebiete sind in besonderem Maße von Umstrukturierungen und einer Neubewertung der Standortfaktoren betroffen. Im Stadtzentrum kommt es zu einer Zunahme von Büroflächen und einer Tendenz zur Ausweitung des Geschäftszentrums in angrenzende Stadtteile. In den industriell geprägten Stadtteilen verlaufen Prozesse von Verfall und Erneuerung oft in räumlicher Nachbarschaft. Dienstleistungs- und Einzelhandelseinrichtungen treten häufig als Folgenutzung auf altindustriellen Flächen auf. Ein Problem stellt dabei die mangelhafte Berücksichtigung gesamtstädtischer Folgen einzelner Erneuerungsprojekte dar. An der Peripherie droht durch Straßenbau und Raumbedarf für Gewerbeparks eine Zersiedlung des um die Conurbation gelegten Grüngürtels (*green belt*). Vor den Ausführungen zur

aktuellen Raumentwicklung sollen jedoch zur Einleitung einige Grundzüge der Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung der Conurbation dargelegt werden.

Grundzüge der Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung

Peter HALL (HALL et al. 1973, S. 505) bezeichnet Birmingham als klassischen Fall eines Spätentwicklers unter den britischen Städten („...*a classic case of a latecomer among British towns*“), denn die Stadt und das sich westlich anschließende Black Country erlangten erst im Zuge der Industrialisierung eine Bedeutung durch ihre zentrale Lage im entstehenden Kanalnetz und, daran anschließend und aufbauend, im Eisenbahn- und Straßennetz. Die Wirtschaft des Black Country basierte auf Kohle, Eisen- und Stahlerzeugung und Metallverarbeitung. Halbfertigprodukte wurden dann in den Werkstätten Birminghams weiterverarbeitet, wo sich eine kleinteilige, hochspezialisierte Metallverarbeitung (u. a. Handfeuerwaffen, Schmuck, Messingwaren) herausbildete, die Birmingham den Beinamen „*city of a thousand trades*“ einbrachte. Birmingham entwickelte sich auch zum regionalen Finanz- und Dienstleistungszentrum (SUTCLIFFE 1986).

Die Industrieregion war bis zum Ende des 19. Jh.s durch eine differenzierte Produktionsstruktur und ein gut ausgebildetes Arbeitskräftepotential gekennzeichnet, die es ermöglichten, flexibel und innovativ auf Krisenerscheinungen zu reagieren. So führte die Depression in den achtziger Jahren des 19. Jh.s zur Herausbildung neuer Industriezweige wie Maschinenbau, Elektroindustrie, und später entstand auf dieser Basis die Automobilproduktion, die bis heute einen dominierende Wirtschaftszweig darstellt. Neben Birmingham entwickelte sich vor allem die Black Country Stadt Wolverhampton zum wichtigen Industriezentrum. Die zu Beginn des 20. Jh.s entstehende Dominanz der Großindustrie mit einseitiger Ausrichtung auf wenige Branchen führte die West Midlands Conurbation jedoch in einen „regionalen Entwicklungszyklus“, wie er für viele Industriegebiete typisch ist (vergl. BUTZIN 1990): dem *Aufschwung*

und einer längeren *Reifephase* folgt – bedingt durch nicht korrigierbare Weichenstellungen der Aufschwungphase, veraltete Infrastruktureinrichtungen und Produktionsanlagen und ein innovationsfeindliches Umfeld – ein kaum vermeidbarer *Verfall*. Die typischen Begleiterscheinungen der Entwicklung wie Persistenz von in der Aufschwungphase entstandenen Infrastruktur- und Flächennutzungsmustern und mangelndes Nachwachsen kleiner innovativer Betriebe lassen sich auch in Birmingham und dem Black Country feststellen. Die Reifephase wurde durch den Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg und die protektionistische Wirkung des *Commonwealth*-Marktes verlängert. Auch die Regionalpolitik begünstigte die Verfestigung bestehender Strukturen. Aus der noch bis in die sechziger Jahre als dynamisch geltenden Conurbation sollten Investitionen und Arbeitsplätze in die wirtschaftlichen Problemgebiete im Norden umgeleitet werden. Für Erweiterungen und damit einher gehende Substanzerneuerungen in der Conurbation wurde oft keine Genehmigung (*Industrial Development Certificate*) erteilt. Eine Studie zur Krise in den West Midlands (SPENCER et al. 1986) sah einen Hauptgrund des Niedergangs in einem langfristig mangelhaften Investitionsniveau von öffentlicher und privater Seite.

War die Region noch in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg der Exportmotor der britischen Wirtschaft, so erfolgte der Einschnitt in den siebziger Jahren um so drastischer. Zwischen 1971 und 1991 ging die Zahl der Industriebe-

¹ Die Bezeichnung Conurbation wird in der offiziellen Statistik seit der Gemeindereform von 1974/75 nicht mehr verwendet. Sie ist trotzdem weiterhin gebräuchlich. Für eine Erläuterung des von P. GEDDES stammenden Begriffs, siehe HEINEBERG (1983).

² In der Abgrenzung als West Midlands Metropolitan County hatte die Agglomeration 1991 eine Einwohnerzahl von 2,55 Mill. auf einer Fläche von 899 km². Zum West Midlands Metropolitan County zählt jedoch auch die räumlich durch einen Grüngürtel und auch funktional von der Conurbation getrennte Stadt Coventry mit 294 Tsd. Einwohner, so daß sich für die Conurbation ein Wert von etwa 2,25 Mill. Einwohnern ergibt. Dieser Wert stellt einen Näherungswert für die zusammenhängend besiedelte Fläche dar und schließt auch den an Birmingham angrenzenden Solihull Metropolitan District ein, auf den im Aufsatz jedoch nur am Rande eingegangen wird.

schäftigten um 57 % zurück. Detailliertere Angaben sind in *Tabelle 1* für den Zeitraum 1978-1991 angeführt. Vor allem Metallerzeugung und -verarbeitung zeigen hohe Arbeitsplatzverluste. Andererseits steht dem schrumpfenden sekundären Sektor auch ein stark expandierender Dienstleistungssektor gegenüber, speziell im Finanzwesen und bei den *business services*. Diese Zuwächse können die Verluste im produzierenden Gewerbe jedoch quantitativ nicht ausgleichen. Die wirtschaftliche Entwicklung in den achtziger Jahren ist so geprägt von einer Phase des „*Strukturbruchs*“ (BUTZIN 1990) in der regionalen

schen Hauptzentren (*main town centres*: Dudley, Stourbridge, Sutton Coldfield, Walsall, West Bromwich) bilden zusammen die *strategic centres*, die sich durch Fläche und Struktur des Warenangebots von den untergeordneten *district centres*, den Versorgungszentren der Stadtteile, absetzen³ (West Midlands County Council 1980).

Die West Midlands Conurbation weist seit den fünfziger Jahren⁴ Jahren Wanderungsverluste ins Umland auf, die jedoch bis in die siebziger Jahre durch Geburtenüberschuß und die Zuwanderung aus dem „*New Commonwealth*“ und Pakistan aus-

rungsgewinne, z. B. das südliche Shropshire oder die Malvern Hills (*Abb. 2*).

Vor dem oben geschilderten Hintergrund von wirtschaftlichem Umbruch und anhaltenden Bevölkerungsverlusten vollzog sich in der West Midlands Conurbation auch ein Wandel in den Zielsetzungen von Stadtentwicklung und Stadterneuerung. Die konservativen Regierung betrieb eine Politik des Abbaus von Investitionshemmnissen und konzipierte dazu unter anderem ein neues Instrumentarium mit dem Schwerpunkt auf punktuelle kleinräumliche Eingriffe (z. B. *urban development corporations, enterprise zones*)⁵. Außerdem wurden 1986 die Räte der Metropolitan-Grafschaften (*metropolitan councils*) und damit auch das West Midlands County Council, das Verwaltungs- und Planungsaufgaben für die gesamte Conurbation wahrnahm, aufgelöst.

Auf der lokalen Ebene trifft für Birmingham und in geringerem Maße für die Black Country Gemeinden zu, was JUDD & PARKINSON (1991) für englische Städte in den achtziger Jahren allgemein feststellten, daß städtische Wirtschaftsförderung (*urban entrepreneurialism*) die sozialen Zielsetzungen des Munizipalsozialismus (*municipal socialism*) als bevorzugte Strategie abgelöst hat. Die räumlichen Schwerpunkte von Stadterneuerung und Stadtentwicklung verlagerten sich von Wohn- in Industrie- und Gewerbegebiete.

Strukturwandel im Stadtzentrum von Birmingham

Trotz der Dezentralisierungstendenzen in den letzten Jahrzehnten stellt das Stadtzentrum von Birmingham noch immer die größte Konzentration von Einzelhandels- und Dienstleistungseinrichtungen in der Conurbation dar und hat regionale Bedeutung als Versorgungs- und Kommunikationszentrum.

Im *Unitary Development Plan* (Birmingham City Council 1991), dem Stadtentwicklungsplan, wird dem *city centre* eine entscheidende Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung der Gesamtstadt zugeordnet. Die Steigerung der Attraktivität und Funktionalität des Stadtzentrums wird als Voraussetzung dafür angesehen, daß Birmingham sich als Finanz- und Geschäftszentrum etablieren und als Regionalmetropo-

³ Die Ebene der *local centres*, die der Grundversorgung dienen, ist in der Abbildung nicht dargestellt.

⁴ Birmingham verzeichnete zwischen 1951 und 1957 Wanderungsverluste von 50 Tsd. Einwohner (WISE 1972).

⁵ Siehe hierzu u. a. HEINEBERG (1991) und ROBSON (1988)

Wirtschaftszweig	Beschäftigte		Veränderung in %
	1978	1991	
Wasser u. Energie (Division 1)	5.723	4.847	-15,3
Metallerzeugung u. chemische Industrie (Div. 2)	32.808	10.645	-67,6
Metallverarb. u. Fahrzeugbau (Div. 3)	160.516	81.225	-49,4
sonstige Industrie (Div. 4)	54.159	35.596	-34,3
Bauwesen (Div. 5)	26.080	17.475	-33,0
Handel u. Gastronomie (Div. 6)	88.689	79.168	-10,7
Transport u. Kommunikation (Div. 7)	29.302	27.104	-7,5
Finanzwesen u. geschäftsbezogene Dienstleistungen (Div. 8)	41.585	62.650	+ 50,7
sonstige Dienstleistungen (Div. 9)	127.228	145.439	+ 14,3
insgesamt	566.090	464.149	-18,0

Tab. 1: Beschäftigtenstruktur in Birmingham 1978 und 1991 (nach dem Arbeitsort)
Quelle: Census of Employment 1978 und 1991

Entwicklung: gegenläufige Prozesse von Aufstieg und Niedergang wirken nebeneinander.

Zwischen den beiden Teilen der Conurbation bestehen ausgeprägte Unterschiede in der Siedlungsstruktur und Siedlungsentwicklung. Birmingham entwickelte sich ausgehend vom Stadtzentrum durch randliches Wachstum und zeigt ausgeprägt ringförmige Strukturmuster mit tendenziell abnehmendem Baualter zum Stadtrand (STEADMAN 1958). Im Black Country bildete sich ein dichtes Siedlungsnetz ohne dominierendes Zentrum – bzw. mit dem extern gelegenen Zentrum Birmingham – aus Dörfern, Landstädten und Arbeitersiedlungen um Fabrik- und Grubenanlagen. Es wuchs Ende des 19. Jhs. mit Birmingham zu einem Siedlungskörper zusammen.

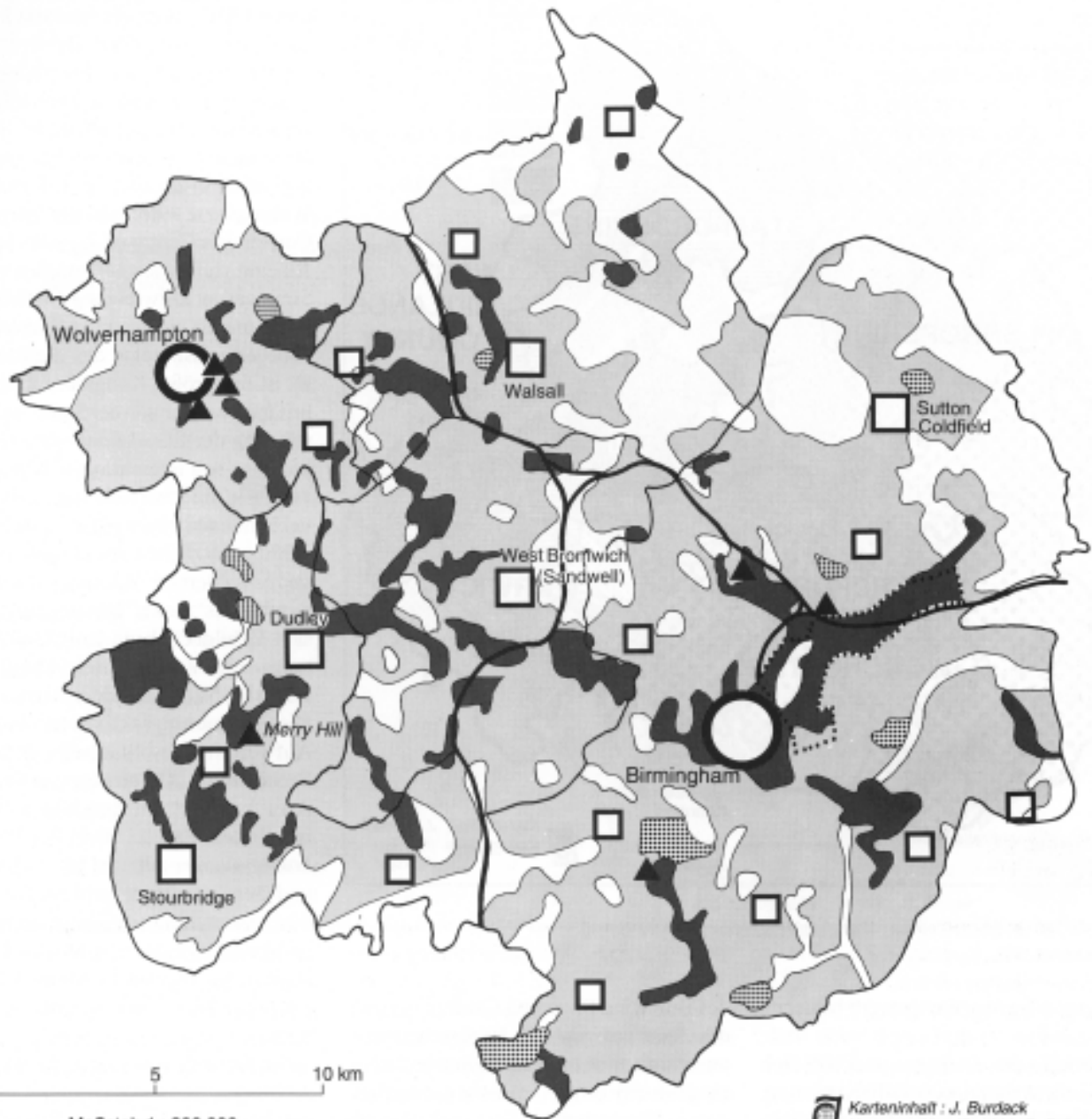
Einen Überblick über die Verteilung von Wohn- und Industriegebieten ist in *Abb. 1* zusammen mit der innerstädtischen Zentrenhierarchie dargestellt. Birmingham als Regionalzentrum (*regional centre*), Wolverhampton als Sub-Regionalzentrum (*sub-regional centre*) und die fünf städti-

geglichen wurden (CAMERON 1980). Die Abwanderung wurde teilweise durch regionalpolitische Dekonzentrierungsmaßnahmen, wie die Förderung von Ausbaustellen im Umland und die Errichtung zweier *new towns* (Telford, Reddich) verursacht, zum großen Teil verlief sie jedoch auch ungeplant. Problematisch ist dabei vor allem die soziale Selektivität der Wanderungsströme. Da überwiegend besser verdienende Mittelschicht Haushalte abwanderten, verstärkte sich die Konzentration von sozial schwachen Bevölkerungsgruppen und Minoritäten in den inneren Stadtbezirken und damit die „sozialräumliche Polarisierung“ (ROBSON 1988). Diese spiegelt sich in vielen Indikatoren sozialer Benachteiligung wider (Department of the Environment 1977).

Während in den sechziger und siebziger Jahren die Gemeinden des näheren Umlandes von der Abwanderung aus der Conurbation profitierten, zeigen in den achtziger Jahren vor allem die dünner besiedelten ländlichen Gemeinden in landschaftlich attraktiver Lage am Rande der West Midlands Region starke Wande-





Birmingham und das Black Country

Flächennutzung und Zentrenhierarchie



Karteninhalt: J. Burdack
Kartographie: ML 1993, R. Bräuer

Flächennutzung

-  Freifläche
-  Wohn- und Mischgebiet
-  großflächige öffentliche Einrichtung (z.B. Krankenhaus)
-  Industriegebiet

Zentrenhierarchie

-  regional centre
-  sub- regional centre
-  main town centre
-  district centre
-  retail park (Einkaufszentrum außerhalb der Zentrenhierarchie)
-  Autobahn
-  Grenzen der metropolitan districts
-  Erneuerungsgebiet Birmingham Heartlands

Abb. 1: Birmingham und das Black Country: Flächennutzung und Zentrenhierarchie
Quellen: ROSING & WOOD 1971; Ordnance Survey 1:25 000; West Midlands County Structure Plan

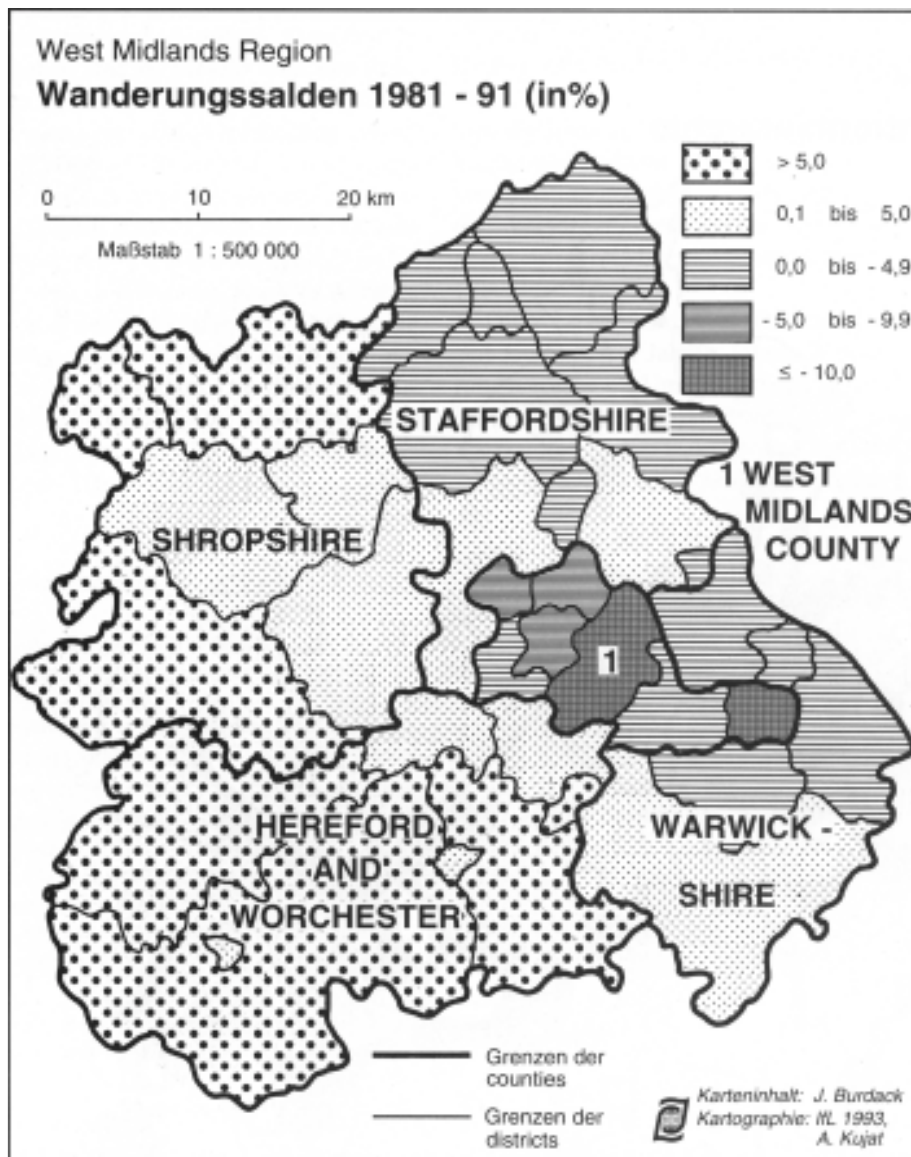


Abb. 2: West Midlands Region: Wanderungssalden 1981-91 (in %)
Quelle: Census 1991

le im europäischen Wettbewerb bestehen kann.

Innerhalb des Stadtzentrums läßt sich eine deutliche funktionale Differenzierung feststellen. Während Finanzwesen und andere private Dienstleistungseinrichtungen im Westen des Stadtzentrums dominieren, konzentrieren sich Einzelhandelseinrichtungen im Südosten. Öffentliche Einrichtungen wie Krankenhaus, Gericht, Stadtverwaltung und Museen konzentrieren sich in zwei Schwerpunkten im Norden und Südwesten (Abb. 3).

Mit rund 300 Tsd. m² Einzelhandelsfläche ist das *city centre* das Haupteinkaufszentrum der Region. Seit den achtziger Jahren stagniert der Einzelhandel jedoch (CEPOG 1992). Um die Position des Handels zu festigen und als Antwort auf die Bedrohung durch neu entstehende periphere Einkaufszentren, ist ein Umbau

des Bull Ring Shopping Centre im Süden des Zentrums geplant. Büronutzungen – und damit auch die überregionale Bedeutung des *city centre* – weisen dagegen ein starkes Wachstum auf. Birmingham profitiert von der erheblich günstigeren Kostenstruktur im Vergleich zum überlasteten Londoner Ballungsraum. Die Büromieten liegen um etwa 60 % unter Londoner Vergleichswerten. 1990 waren 1,6 Mill. m² Bürofläche im Stadtzentrum vorhanden. Bis zur Mitte des Jahrzehnts ist eine Ausweitung auf etwa 1,9 Mill. m² geplant (CEPOG 1992). Projekte in diesem Umfang sind bereits genehmigt, durch die Rezession zu Beginn der neunziger Jahre ist ihre Verwirklichung jedoch zurückgestellt. Zusätzliche Büroflächen sind im Dienstleistungsviertel im Westen des Stadtzentrums geplant, greifen jedoch in verstärktem Maße auch auf die angrenzenden

Gebiete jenseits der – den Stadtkern umschließenden – Inner Ring Road über, da die Flächenreserven innerhalb des Rings erschöpft sind. Hauptausweitungsgebiet des zentralen Geschäftsbezirks ist ein Gebiet im Südwesten der Innenstadt mit der Achse der Broad Street. Die Broad Street führt zum Subzentrum Five Ways und in das gehobene Wohngebiet von Edgbaston. Entscheidenden Einfluß an der Südwestorientierung des Zentrums hat – neben der typischen Ausrichtung auf statushohe Wohngebiete – der Bau des International Convention Centre (ICC). Das ICC steht für eine von vielen Metropolen verfolgte Strategie der Entwicklung durch Großprojekte⁶ und ist ein zentraler Baustein in der Erneuerungsstrategie des Stadtzentrums. Es ist das größte Kongreßzentrum Großbritanniens. Der von der Stadt – mit Unterstützung der EG – finanzierte Gebäudekomplex soll internationale Kongreßaktivitäten in die Stadt ziehen. Über den damit verbundene Beschäftigungseffekt von 2 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen ist die *image*-fördernde Wirkung des ICC als Symbol des „neuen“ Birminghams bedeutsam. Es bildet sich um das ICC ein Verwaltungs- und Kulturviertel (Theater, Konzerthalle, National Indoor Arena, Hotels). Die Erneuerungsaktivitäten haben zur Aufwertung des Stadtteils entlang der Broad Street („Greater Convention Centre Area“) geführt. Im Anschluß an das ICC ist mit dem Projekt „Brindley Place“ ein *business centre* mit rund 100 Tsd. m² Büro- und Geschäftsfläche geplant. Der starken Südwestorientierung des Stadtzentrums soll durch Projekte im Nordosten der Innenstadt entgegengewirkt werden. Einen Ansatzpunkt hierzu bietet der Aston Science Park.

In den sechziger Jahren wurde das Geschäftszentrum durch eine breit angelegte, weitgehend kreuzungsfreie Ringstraße (Inner Ring Road) umschlossen. Vor allem die Fußgängerunterführungen fanden jedoch wenig Anklang bei der Bevölkerung. Die *City Centre Strategy* aus den Jahre 1987, die die planerische Grundlage der attraktivitätssteigernden Maßnahmen in der Innenstadt ist, vollzog hier eine radikale Kehrtwendung: Die Inner Ring Road soll nun in einen städtischen Boulevard mit Baumreihen und ebenerdigen Fußgängerübergängen zurückgebaut werden. Der Durchgangsverkehr wird dafür auf den mittleren Ring umgeleitet. Beabsichtigt ist

⁶Eine ähnliche Strategie verfolgt z. B. Manchester mit dem G-Mex (Greater Manchester Exhibition Centre).



Abb. 3: Flächennutzung im Stadtzentrum von Birmingham
 Quellen: STEADMAN 1958; Birmingham Structure Plan; City Centre Strategy

mit dem Umbau auch eine Aufwertung der an den Geschäftsbezirk grenzenden Gebiete, die als Expansionsflächen für zentrale Nutzungen vorgesehen sind. Einen ersten Schritt der Umsetzung der Strategie stellte der Umbau des Paradise Circus dar. Hier wurde die innerstädtische Fußgängerzone durch Untertunnelung des Verkehrs bis zum ICC verlängert. In ähnlicher Weise sollen nun auch andere Anbindungen erfolgen, z. B. im Gebiet der Groß- und Einzelhandelsmärkte.

Entsprechend der *City Centre Strategy* wurde auch der gesamte Kernbereich des Einzelhandels zur Fußgängerzone umgebaut und damit zu einer Belebung dieses Teilgebietes beigetragen.

Das Stadtzentrum von Birmingham hat seine wirtschaftliche Stellung und seine städtebauliche Attraktivität in den letzten

Jahren deutlich ausbauen können. Es besteht kein Zweifel, daß die Erneuerungsmaßnahmen daran einen erheblichen Anteil haben.

Erneuerungsmaßnahmen in Industriegebieten

Ein Hauptaugenmerk der Stadterneuerung gilt der Revitalisierung der ausgedehnten Industrieareale mit hohem Brachflächenanteil. Zwei Projekte mit unterschiedlichen Planungsansätzen sollen hier vorgestellt werden. Die Sanierungsmaßnahmen in den Birmingham Heartlands stellen einen umfassenden Ansatz zur Erneuerung eines altindustriellen Gebietes dar. Das Erneuerungsgebiet der Birmingham Heartlands umfaßt 1000 ha im Osten der Stadt (Abb. 4). Die Heartlands sind insgesamt kein historisch gewachsener Stadtteil, son-

dern unter dem Dach der Sanierungsgesellschaft Birmingham Heartlands Ltd. wurden aneinander angrenzende Gebiete zusammengefaßt, deren gemeinsames Merkmal der wirtschaftliche und städtebauliche Niedergang ist. Der flächenmäßig größte und prägende Teil des Gebietes besteht jedoch aus altindustriellen Anlagen mit einem hohen Anteil von Industriebrachen. Innerhalb der Heartlands liegt u. a. das größte Industriegebiet Birmingham, das im 19. Jh. entlang der Eisenbahnlinie Birmingham-Derby und des Fazeley Canal im Tame Valley entstanden ist.

Das Wohngebiet Netchells Green in den Heartlands ist dagegen eine *redevelopment area* aus der ersten Phase der Stadtsanierung nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Mehrzahl der 6 900 Einwohner lebt in Wohnhochhäusern aus den fünfzi-

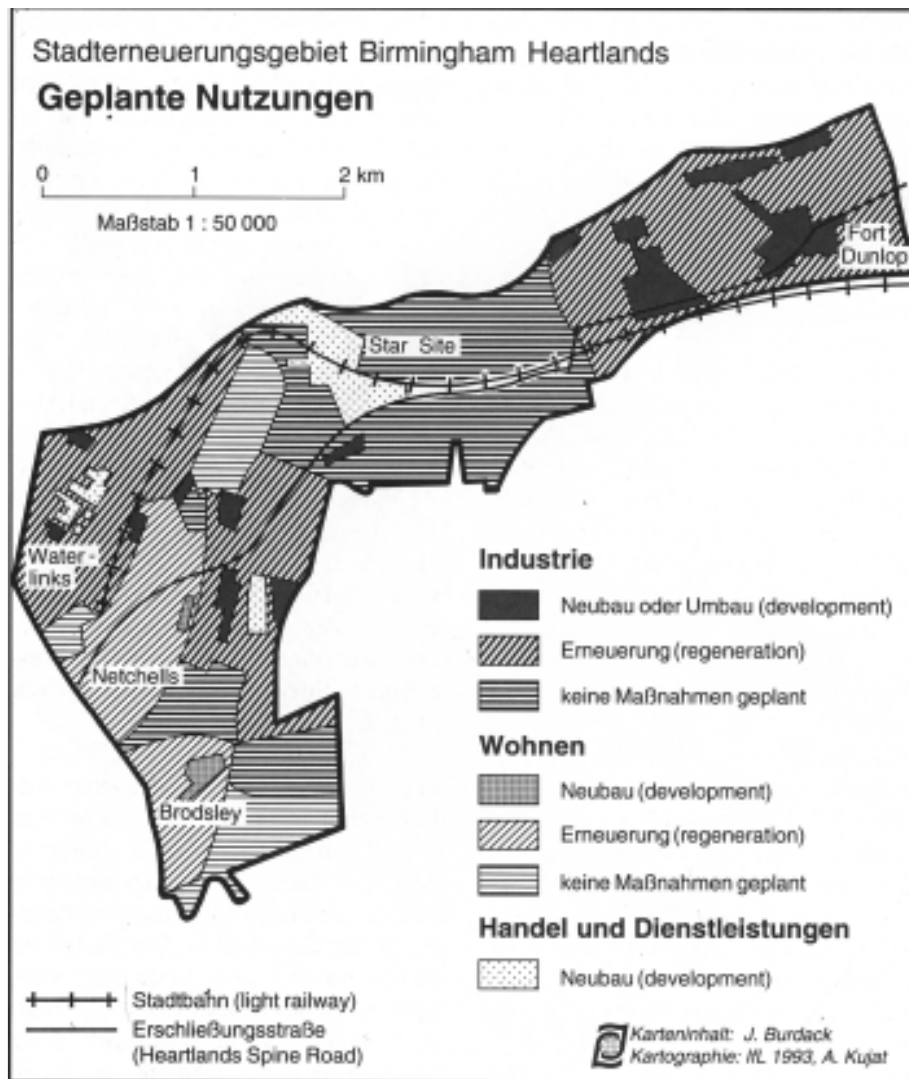


Abb. 4: Stadterneuerungsgebiet Birmingham Heartlands: geplante Nutzungen

Quellen: Unitary Development Plan 1991; versch. development frameworks der Birmingham Heartlands Ltd.

ger und sechziger Jahren. Hier stehen auch die ersten zwölfgeschossigen Wohntürme Birminghams aus dem Jahr 1954. Die jetzt fast vierzig Jahre alten Gebäude weisen erhebliche bauliche Mängel auf. Neben baulichen und infrastrukturellen Mängeln konzentrieren sich hier auch die für Sanierungsgebiete typischen sozialen Probleme. So erhalten zwei Drittel der Haushalte in den Sozialwohnungen Wohngeld, und drei Viertel sind überschuldet (Birmingham Heartlands Limited 1989).

Zur Förderung und Koordinierung von Erneuerungsmaßnahmen wurde Birmingham Heartlands Limited, eine *Urban Development Agency* (Sanierungsgesellschaft), als *public-private partnership* zwischen der Stadtverwaltung und privaten Bauträgern gegründet. Sie ähnelt in ihren Aufgabenstellungen den von der Zentralregierung geschaffenen *Urban Development Corporations* (UDC)⁷. In den UDC's, in denen Zentralregierung und Privatwirtschaft kooperieren, erhalten diese die Pla-

nungshoheit für das Erneuerungsgebiet, das damit der Zuständigkeit der lokalen Gemeindeverwaltung entzogen wird⁸. Bei der Birmingham Heartlands Ltd., bei der die Stadt Birmingham Partner ist, verbleiben die Planungsbefugnisse dagegen beim *city council*. Folgen des Einflusses der Stadt sind u. a. die stärkere Berücksichtigung gesamtstädtischer Auswirkungen der Gebietsentwicklung und sozialer Zielsetzungen. So sollen z. B. Einzelhandelprojekte nur in einem beschränkten, keine Konkurrenz für das Hauptgeschäftszentrum darstellendem Umfang zugelassen werden und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen der ortsansässigen Bevölkerung Zugang zu einem Teil der neu entstehenden Arbeitsplätze verschaffen⁹. Den Planungsmaßnahmen liegt kein detailliertes Gesamtkonzept zugrunde, sondern eine prozeßorientierte Konzeption. In Abstimmung mit allgemeinen Zielvorgaben werden für die verschiedenen Teilgebiete Pläne (*development frameworks*) erstellt, die

schrittweise, unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen (z. B. Vermarktungschancen) konkretisiert werden.

Für die Dauer der Sanierung ist ein Zeitraum von 10-15 Jahren veranschlagt. Insgesamt sollen bis dahin im Gebiet 20 000 neue Arbeitsplätze entstehen und Investitionen von etwa 2,5 Mrd. DM getätigt werden (Birmingham City Council 1991).

Am weitesten fortgeschritten sind die Maßnahmen im Waterlinks Gebiet, wo bereits ein *business park* mit Büro-, Gewerbeflächen und Freizeitnutzungen entlang des Fazeley Canal entstanden ist. Aushängeschild des Sanierungsgebietes soll jedoch der Star Site (Abb. 4) werden, ein Gebiet von 33 ha Größe in günstiger Verkehrslage an der Kreuzung zweier Autobahnen. Hier ist ein Büro- und Geschäftszentrum (International Business Exchange) geplant. Die Investoren drängen auf eine Ausweitung der hier vorgesehenen Einzelhandelsflächen. Ein zu starker Besatz mit großflächigem Einzelhandel könnte sich jedoch negativ auf das Stadtzentrum auswirken. Wie auch bei anderen Teilprojekten besteht hier ein Konflikt zwischen der Notwendigkeit, Investoren anzuziehen und andererseits Nutzungen zu vermeiden, die eine Konkurrenz zur Innenstadt darstellen und damit dem Entwicklungsziel der Innenstadtrevitalisierung entgegenwirken würden.

Insgesamt sind für alle Heartlands Projekte nur etwa 45 Tsd. m² Einzelhandelsfläche vorgesehen, ein Wert, der weit unter dem Marktpotential des Standortes angesetzt ist. Es liegen z. B. Anträge vor, ein großes Einkaufszentrum in Fort Dunlop mit einem Mehrfachen dieser Fläche zu errichten. Der attraktive Standort außerhalb der Zentrenhierarchie würde erhebliche Kaufkraftströme aus dem Stadtzentrum und den umliegenden *local centres* abziehen. Endgültige Entscheidungen stehen hier noch aus.

Die Verkehrsanbindung der Heartlands wird durch eine zentrale Erschließungsstraße, die Heartlands Spine Road, und eine Stadtbahnverbindung (*light railway*) zu Stadtzentrum und Flughafen verbes-

⁷ Das bekannteste Beispiel einer UDC ist die Docklands Development Corporation in London, deren Aufgabe die Revitalisierung der Hafenanlagen im östlichen London ist.

⁸ Damit sollten u. a. die als Investitionshemmnis geltenden, oft *labour-orientierten* Stadtverwaltungen aus dem Planungsprozeß ausgeschaltet werden.

⁹ 1993 wurde Birmingham Heartlands Ltd. aus Gründen der Förderung in eine UDC umgewandelt, die Stadt behält jedoch durch verschiedene Behörden ihren Einfluß, und die planerischen Zielsetzungen bleiben unverändert.

sert. In den Wohngebieten sind Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen der Wohntürme und Wohnumfeldverbesserungen vorgesehen (z. B. Instandsetzung von Grünanlagen). Ein Neubaugebiet entsteht in Brodesley. In Form eines „urban village“ werden hier 600 WE in Ein- und Zweifamilienhäusern um ein „Dorfzentrum“ errichtet.

Die Birmingham Heartlands stellen einen interessanten Versuch einer umfassenden, prozeßorientierten, „offenen“ Stadterneuerung dar. Ob der Versuch gelingt, privatwirtschaftliche und städtebauliche Ziele in Einklang zu bringen, muß die weitere Entwicklung zeigen.

Wenn die Heartlands ein Beispiel dafür sind, gesamtstädtische Auswirkungen von Stadterneuerungsprojekten zu berücksichtigen, so dominiert bei dem folgenden Beispiel der Dudley Enterprise Zone im Black Country eindeutig das betriebswirtschaftliche Kalkül des Einzelstandortes. Nach dem Vorbild des Metro Centre in der Gateshead Enterprise Zone in Nordengland (Tyne and Wear) entstand in Dudley auf dem Gelände eines ehemaligen Stahlwerks (Round Oak Steel Mill) – ohne Bezug zur innerstädtischen Zentrenhierarchie – das größte Einkaufszentrum der Region. Das Merry Hill Shopping Centre umfaßt eine Einzelhandelsfläche von 170 Tsd. m² in neun großflächigen und über 100 kleineren Geschäften und bietet über 10 000 Parkplätze (CEPOG 1992). Eine besondere Attraktion des Einkaufszentrums ist die eigens gebaute *light railway*, die auf einer Länge von etwa 1,5 km die verschiedenen Teile des Zentrums und das nahegelegene Waterfront Büro- und Freizeitzentrum verbindet. Das Gelände von Merry Hill liegt verkehrstechnisch ungünstig ohne Anschluß an Hauptverkehrsachsen. Hier wird deutlich, daß der Standort sich nur durch seine Lage in der *enterprise zone* und den damit verbundenen Steuervergünstigungen und Planungserleichterungen erklären läßt. Seit der Fertigstellung der Endausbauphase von Merry Hill im Oktober 1990 verzeichnet der Handel im wenige Kilometer entfernt liegenden Stadtzentrum von Dudley starke Verluste (CEPOG 1992).

Der Bau des Merry Hill Shopping Centre in der Dudley Enterprise Zone droht eine Entwicklung einzuleiten, die die existierende Zentrenstruktur in der Conurbation in Frage stellt. So sollte u. a. in Sandwell im Zuständigkeitsbereich der Black Country Development Corporation auf dem Gelände der ehemaligen Patent Shaft Steelworks ein noch größeres Projekt realisiert

werden (Sandwell Mall/Sandwell 2000). Wie bei anderen Projekten in der Region ist die Realisierung durch den Konjunktureinbruch jedoch in Frage gestellt.

Es gelang, in den West Midlands zunächst neue Formen des großflächigen Einzelhandels (*supermarket, retail warehouse*) auf die existierenden Zentren zu orientieren und die Zentrenhierarchie zu stabilisieren. Begünstigt wurde dies auch durch die *green belt policy*, die eine Ausweitung der Siedlungsflächen ins Umland verhinderte. Die Tendenz zu größeren Einkaufszentren und Planungserleichterungen führten dann zu verstärktem Entwicklungsdruck außerhalb der Zentren. Im Zeitraum 1986-91 wurden 64 % der Flächen neuer Einzelhandelsprojekte ohne räumliche Verbindung zu einem Zentrum errichtet (CEPOG 1992).

Entwicklungen an der städtischen Peripherie

Wichtige Elemente der Regionalplanung in Großbritannien sind die Grüngürtel (*green belts*), die die großen Agglomerationen umgeben. Für die West Midlands Conurbation erfolgte die Ausweisung eines *green belt* nach den Empfehlungen des West Midlands Plan von Abercrombie und Jackson aus dem Jahre 1948¹⁰. Der West Midlands Green Belt soll folgende Aufgaben erfüllen:

- ein unkontrolliertes, randliches Wachstum („*unrestricted sprawl*“) der Stadtregion verhindern und Grünflächen bewahren;
- das Zusammenwachsen benachbarter Städte verhindern (z. B. Birmingham und Coventry);
- den speziellen Charakter einer Stadt erhalten und die Revitalisierung der Innenstädte durch Umlenkung von Wachstum unterstützen (Birmingham City Council 1991).

Der *green belt* soll dauerhaften Bestand haben und in seinen Grenzen nur in Ausnahmefällen geändert werden. Freiflächenreserven für die künftige Siedlungsentwicklung („*white land*“) werden deshalb nicht in den *green belt* eingeschlossen. Der West Midlands Green Belt hat städtisches Wachstum weniger verhindert, vielmehr nur umgelenkt (GREGORY 1991). Er hat einerseits zur intensiveren Nutzung innerhalb der Stadt, andererseits zur Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen jenseits des Grüngürtels beigetragen. Ein positiver Aspekt des verstärkten innerstädtischen Nutzungsdrucks ist zweifellos die Aufwertung der Neunutzung industrieller

Brachflächen (*derelict land*). Vor allem im Black Country wurden erhebliche Anstrengungen zur Sanierung von Altflächen unternommen. Es besteht andererseits jedoch auch die Gefahr einer übermäßigen Verdichtung („*town cramming*“) und einer damit einhergehenden Beeinträchtigung der Umwelt- und Lebensqualität. In den inneren Bereichen der Agglomeration herrscht ein Mangel an Grün- und Erholungsflächen. In einigen äußeren Wohngebieten wie dem Stadtteil Edgbaston ist eine schleichende Verdichtung und damit verbundene Veränderung des Wohngebietscharakters durch Grundstücksteilung und Überbauung beobachtet worden (JONES 1991). GREGORY schlußfolgert hieraus, daß Hauptnutznieser der *green belt policy* die Bewohner der Umlandgemeinden sind, bei denen es sich grobenteils um aus der Conurbation abgewanderte Mittelschichthaushalte handelt. Ihre Wohnqualität wird durch den *green belt* erhalten.

Durch den hohen Zeit- und Kostenaufwand der Sanierung kontaminierter Altflächen besteht ein zunehmender Mangel an größeren, verkehrsgünstig gelegenen Flächen für die Ansiedlung von *high-tech*-Unternehmen und Forschungseinrichtungen in der Conurbation. Der Bedarf an solchen „*premium industrial sites*“ wird in der regionalen Rahmenplanung (*Strategic Planning Guidance*) auf 140 ha für Birmingham und 120 ha für das Black Country geschätzt. Verfügbare Flächen der geforderten Größenordnung sind nur im oder am Rande des Grüngürtels vorhanden. Für den Bedarf von Birmingham sind deshalb drei Standorte im Umland vorgesehen (Bassetts Pole, Monkspath, Portway). Die Ausweisung zog sofort weitere Anträge für *business parks* von privater Seite nach sich. Es besteht damit die Gefahr, daß die Projekte zu Wachstumskernen werden und weiteren Umnutzungsdruck in den *green belt* tragen. Besonders zwischen Birmingham und Coventry drohen Projekte wie das Messezentrum (National Exhibition Centre) oder der Birmingham Business Park Ansatzpunkte für neue Entwicklungen zu werden, die einen Keil in den *green belt* treiben.

Für die Mitte der neunziger Jahre ist der Bau einer privat finanzierten, westlichen und nördlichen Ringautobahn geplant (We-

¹⁰ Die Stadt Birmingham stand der *green belt*-Planung zunächst ablehnend gegenüber, da sie weiteren Bedarf an Umlandflächen hatte. Ein *green belt* sollte – wenn überhaupt – nicht eng um die existierenden Siedlungsflächen, sondern sehr viel weiter außen ausgewiesen werden (HALL et al. 1973).

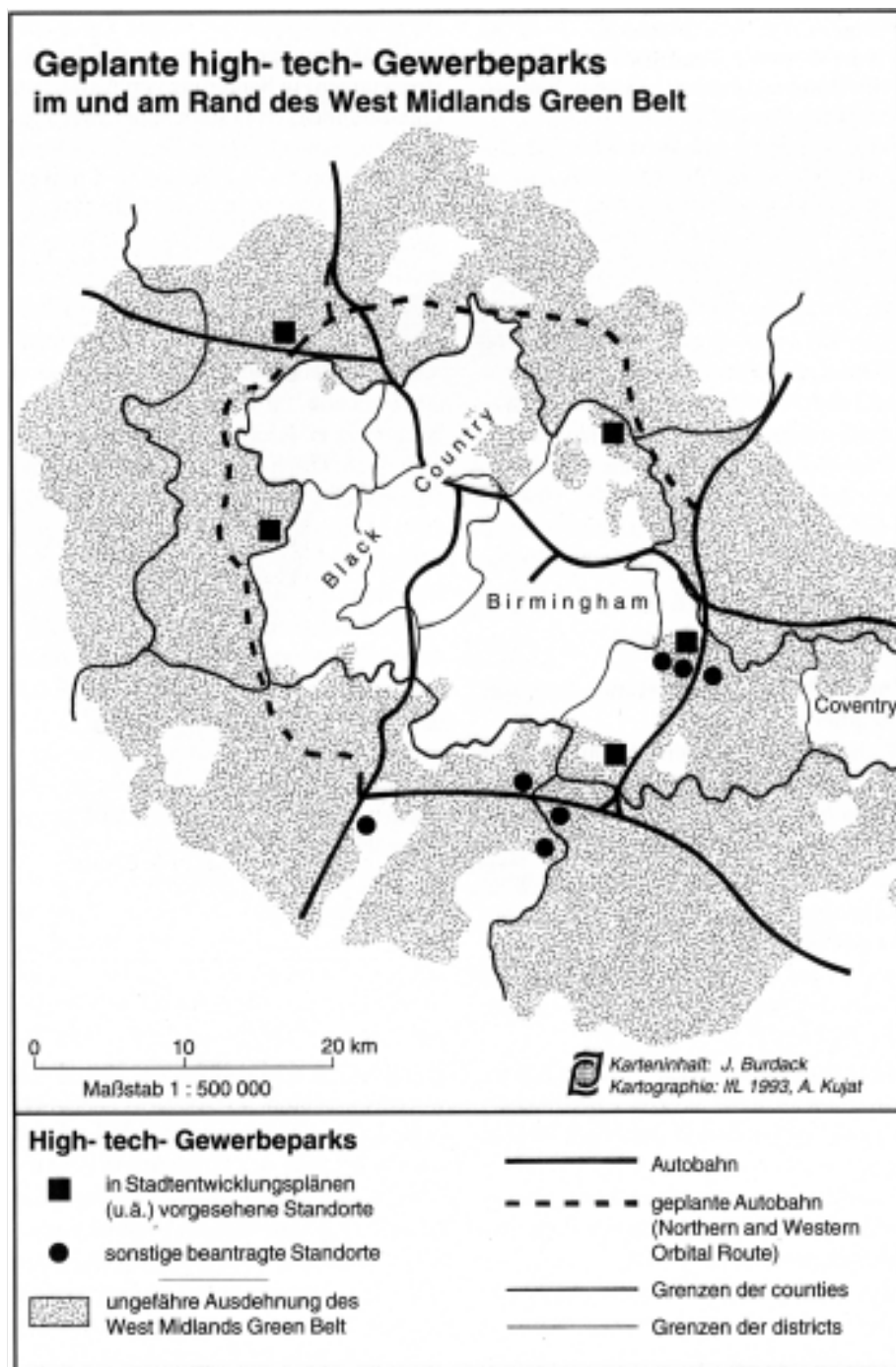


Abb. 5: Geplante high-tech-Gewerbeparks im und am Rand des West Midlands Green Belt
Quelle: CEPOG 1992

stern and Northern Orbital Route; Abb. 5). Die vorgesehene Straßentrasse liegt durchgängig an Rande des oder im *green belt*. Die Flächen entlang der Umgehungsstraße und besonders in der Nähe der Ausfahrten werden einem ähnlich starken Investitionsdruck ausgesetzt sein, wie es an den bereits fertiggestellten Abschnitten der Ringautobahn der Fall ist.

Schlußbemerkungen

Es ist aufschlußreich, daß sich Birmingham neuerdings als "nördlichster Teil des Südens" (Birmingham City Council 1991,

S. 9) bezeichnet und damit die Verbindung zu den *high-tech* und Dienstleistungsstandorten im Südosten Englands sucht und sich vom altindustriellen Norden und damit auch von einem Teil seiner industriellen Vergangenheit distanziert. Hoffnungen, die sich darauf gründen, von der Überlastung des Londoner Ballungsraumes und der Öffnung des Kanaltunnels durch einen Zuwachs an Dienstleistungen zu profitieren, erscheinen mittelfristig durchaus realisierbar. Die Stadt – und mit geringerer Intensität auch das Black Country – ist dabei, die notwendigen infrastrukturellen

Voraussetzungen für die erstrebten Rollen als *international business centre* und europäische Regionalmetropole zu schaffen. Symbolischen Charakter hat in diesem Zusammenhang auch die geplante Stadtbahn (*light railway*). Sie soll in west-östlicher Richtung vom Subzentrum Five Ways im Westen über das ICC, das Stadtzentrum, den Aston Science Park und das Heartlands Erneuerungsgebiet zum Messezentrum und zum Flughafen verlaufen. Hierdurch wären die Entwicklungsschwerpunkte des Dienstleistungssektors verbunden und so eine Achse des "postindustriellen" Birmingham geschaffen¹¹.

Trotz eindrucksvoller Erneuerungsleistungen in einigen Stadtteilen und besonders im Stadtzentrum ist eine Revitalisierung der Gesamtstadt noch nicht gelungen. Vor allem die innerstädtischen Wohnquartiere scheinen von der Erneuerung abgekoppelt zu sein. Hier konzentrieren sich wirtschaftliche und soziale Probleme in zunehmendem Maße. Die Tendenz zur sozialräumlichen Polarisierung zwischen innerer und äußerer Stadtregion konnte nicht umgekehrt werden. Die "*polarised city*" erfährt eine starke Akzentuierung durch die räumliche Konzentration der Arbeitslosigkeit in Abschwungphasen. Im April 1993 lag die Arbeitslosigkeit in Birmingham bei 18,8 % und im Black Country bei 13,9 %. In den innerstädtischen Problemgebieten Birminghams wie Aston, Sparkbrook, Netchells oder Handsworth erreichte sie zwischen 30 % und 40 % (Birmingham City Council 1993).

Das "*inner city problem*" ist heute so aktuell wie vor zwanzig Jahren. Die Erneuerung auch in diese Gebiete zu tragen, wird eine Hauptaufgabe der Zukunft sein.

Literatur:

- Birmingham City Council (1991): Birmingham Unitary Development Plan. Revised Draft for Public Deposit. Birmingham.
- Birmingham City Council (1993): Birmingham Profile. Birmingham (Manuskript).
- Birmingham Heartlands Limited (1989): Netchells Development Framework. Birmingham.
- BUTZIN, B. (1990): Regionaler Entwicklungszyklus und Strukturwandel im Ruhrgebiet. Ansätze einer strukturellen Erneuerung? In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 34, S. 208-217.
- CAMERON, G. C. (Hrsg.) (1980): The Future of the British Conurbations. London & New York.

¹¹ Eine weitere Linie soll Birmingham mit Wolverhampton im Westen der Conurbation verbinden.

- CEPOG (1992) (Chief Engineering and Planning Officers Group): Planning Trends in the West Midlands County. 1991 Annual Monitor. Solihull.
- Department of the Environment (1977): Inner Area Studies. Liverpool, Birmingham and Lambeth. London.
- Economist Intelligence Unit (1992): The West Midlands in the 1990's. London.
- GORDON, G. (Hrsg.) (1986): Regional Cities in the UK 1890-1980. London.
- GREGORY, D. (1991): Urban Land Policy and Local Development – A Case Study of Birmingham. In: GREGORY, D., & J. MAIER, S. 135 bis 157.
- GREGORY, D., & J. MAIER (Hrsg.) (1991): Städtische Flächenpolitik und Flächenmarketing als Teil einer neuen kommunalen Wirtschaftspolitik – vergleichende Betrachtung der Ansätze in Bayern und Mittelengland (West Midlands). Bayreuth. (= Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Heft 97).
- HALL, P., et al. (1973): The Containment of Urban England. Volume one: Urban and Metropolitan Growth Processes or Megalopolis Denied. London.
- HEINEBERG, H. (1983): Großbritannien. Stuttgart.
- HEINEBERG, H. (1985): Regional- und Stadtentwicklung in Großbritannien. Trends und Probleme im Überblick. In: Geographische Rundschau 37, S.102-115.
- HEINEBERG, H. (1991): Großbritannien. Aspekte der Wirtschafts- und Stadtentwicklung in der Thatcher-Ära. In: Geographische Rundschau 43, S. 4-13.
- JONES, A. (1991): The Investigation of Development of Residential Townscapes, an Investigation of Development in Mature Residential Areas of the West Midlands Outer Metropolitan Area. Diss., University of Birmingham (unveröff.).
- JUDD, D., & M. PARKINSON (Hrsg.) (1990): Leadership and Urban Regeneration. (= Urban Affairs Annual Review 37). London.
- LAWLESS, P. (1990): Regeneration in Sheffield. From Radical Intervention to Partnership. In: JUDD, D., & M. PARKINSON, S.133-151.
- MARSHALL, M. (1992): The West Midlands. In: TOWNROE, P. M., & R. MARTIN, S. 59-67.
- ROBSON, B. (1988): Those Inner Cities. Oxford.
- ROSLING, K., & P. WOOD (1971): Character of a Conurbation. A Computer Atlas of Birmingham and the Black Country. London.
- SPENCER, K., et al. (1986): Crisis in the Industrial Heartland: A Study of the West Midlands. Oxford.
- STEADMAN, M. B. (1958): The Townscape of Birmingham in 1956. In: Transactions of the Institute of British Geographers 25, S.225-238.
- SUTTCLIFFE, A. (1986): The Midland Metropolis 1890-1980. In: Gordon, G., S. 25-40.
- TOWNROE, P. M., & R. Martin (Hrsg.) (1992): Regional Development in the 1990's: British Isles in Transition. Guildford & King's Lynn.
- WEHLING, H.-W. (1991): Das mittenglische Industriegebiet. Krisen – Verfall – Struktureller Wandel. In: Geographie und Schule 72, S. 16-28.
- West Midlands County Council (1980): West Midlands Structure Plan. Birmingham.
- West Midlands Joint Data Team (1990): West Midlands Planning Trends 1989: Annual Monitor. Solihull.
- West Midlands Regional Forum of Local Authorities (1990): Asking the Right Questions. A Regional Planning Guidance Consultation Report No.1. Stafford.
- West Midlands Regional Forum of Local Authorities (1990): Making the Right Choices: A Regional Planning Guidance Consultation Report No. 2. Stafford.
- WISE, M. J. (1972): The Birmingham-Black Country Conurbation in its Regional Setting. In: Geography 57, S.89-104.

Autor:
PD Dr. JOACHIM BURDACK,
Institut für Länderkunde,
Bereich Regionale Geographie Europas,
Beethovenstr. 4,
D-04107 Leipzig.